Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4619**

17. Wahlperiode 27. 01. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/4394 –

Mikrokredite im Spannungsfeld zwischen Verschuldung und Veruntreuung einerseits und Armutsbekämpfung andererseits

Vorbemerkung der Fragesteller

Lange Zeit wurden Mikrokredite als eine Art Wunderwaffe im Kampf gegen Armut dargestellt. Es wurde argumentiert, mit ihrer Hilfe könnten sich Menschen im Globalen Süden eine Existenz aufbauen. Die Vergabe von Mikrokrediten soll Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, ein finanzielles Auskommen sichern, das ihnen sowohl Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt als auch Zugang zu Bildung und Gesundheit ermöglicht.

Vergeben werden die Mikrokredite von Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie nationalen und internationalen Bankinstituten. Innerhalb kurzer Zeit wurde der Markt von großen Banken erobert, wie z. B. in Indien von der Staatsbank Bank of India, der Weltbank-Tochter FTC, dem Soros Economic Development Fund oder dem responsAbility Global Microfinance Fund, einem Fonds, an dem u. a. die CREDIT SUISSE GROUP AG beteiligt ist.

Das Gesamtvolumen von Mikrokrediten beträgt mittlerweile 60 Mrd. US-Dollar, und es gibt in diesem Bereich „Schätzungsweise 90 Anlagefonds und -papiere mit einem Gesamtvolumen von sechs Milliarden Euro (…). Die Weltbank rechnet bis 2015 mit einem Zuwachs auf 15 Milliarden." (Gesine Wolfinger, welt-sichten, Dezember 2009). Dass private Akteure auf diesen Markt drängen, verwundert nicht: Die zu erzielenden Profite sind ansehnlich. Zinssätze von 40 oder gar 70 bis 100 Prozent sind durchaus üblich.

In Deutschland hat sich die KfW Bankengruppe „im Auftrag des BMZ zum weltweit größten, öffentlichen Investor im Bereich Mikrofinanzen entwickelt", wie aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. hervorgeht (Bundestagsdrucksache 17/2680). Deutschland unterstütze „in Indien maßgeblich das größte Mikrofinanzprogramm der Welt, dessen Kunden zu 90 Prozent Frauen sind."

Das übliche Verfahren sieht so aus, dass eine „Spargruppe" aus fünf bis sechs Kreditnehmerinnen oder Kreditnehmern sich zusammenfindet, die abwechselnd einen Kredit erhalten und gegenseitig füreinander bürgen. Hierdurch werden die Transaktionskosten (Infrastruktur- und Prüfungskosten) für

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 25. Januar 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

die Kredite auf die Beteiligten abgewälzt. Eine Insolvenz kann vernichtende persönliche Folgen für die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer haben (vgl. etwa das „house breaking“ in Bangladesch, bei welchem die Mitglieder der Spargruppe bei Nichtrückzahlung des Kredits durch ein Mitglied in dessen Haus einbrechen und Wertgegenstände mitnehmen).

In den vergangenen Monaten wurden neue wissenschaftliche Untersuchungen (Bateman 2010) und Berichte in den Medien veröffentlicht, die die Wirksamkeit der Mikrokredite bei der Armutsbekämpfung nicht nur infrage stellen, sondern Mikrokredite sogar als zusätzliches Armutsrisiko darstellen. Auch der Friedensnobelpreisträger und Begründer der bangladeschischen Mikrokreditinstitution Grameen Bank Muhammad Yunus stand in der Kritik. Ihm wird u. a. vorgeworfen, Gelder der KfW Bankengruppe und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) sowie der staatlichen Entwicklungsinstitute Norwegens und Schwedens in Höhe von 100 Mio. US-Dollar veruntreut zu haben. An Haus- und Mikrokredite zweckgebundene Entwicklungshilfegelder – unter anderem der KfW Bankengruppe und der GTZ – seien Ende der 90er-Jahre über Umwege in die Mobilfunkgesellschaften Grameen Telecom und Grameenphone Ltd. geflossen. Zwar sei nach mehrmonatigen Verhandlungen zwischen der norwegischen Regierung und Muhammad Yunus im Mai 1998 eine Teilsumme wieder ihrem ursprünglichen Zweck zugeführt worden. Zum Verbleib der Entwicklungshilfegelder aus Deutschland gibt es jedoch keinerlei Informationen (die tageszeitung, 4./5. Dezember 2010).

In die Kritik geraten ist auch das größte indische Mikrokreditinstitut SKS Microfinance Ltd., das im August dieses Jahres an die Börse ging und mit der Aktienemission 350 Mio. Dollar erwirtschaftete. SKS, das 26,7 Prozent Zinsen auf Mikrokredite erhebt (eigene Angaben, siehe www.sksindia.com), steht im Zentrum einer Mikrofinanzkrise im Bundesstaat Andhra Pradesh. Von den 80 Millionen Einwohnern sind in Andhra Pradesh etwa zehn Millionen Menschen bei Mikrofinanzinstitutionen verschuldet – mehr als in jedem anderen indischen Bundesstaat. Mit Wucherzinsen und zügelloser Kreditvergabe habe die Branche Millionen Menschen in die Schuldenfalle getrieben. Allein in Andhra Pradesh hätten aus Angst vor den Geldeintreibern mehr als 30 Schuldnerinnen und Schuldner Selbstmord begangen (Handelsblatt, 15. November 2010).

Auch international findet die Krise allein aufgrund ihrer Dimension Beachtung. Muhammad Yunus selbst ist deshalb darum bemüht, die Krise als eine regionale Einzelerscheinung darzustellen und sein eigenes Institut davon abzugrenzen. Doch anders als es Muhammad Yunus und andere Befürworter der Mikrofinanz – etwa das Vorstandsmitglied der KfW Bankengruppe Dr. Norbert Kloppenburg – im „Handelsblatt“ vom 15. November 2010 darstellen, „ist die Mikrofinanz nicht allein wegen spekulativ eingestellter Finanzinvestoren in die Krise geraten“ (FAZ, 3. Dezember 2010). Einen Beleg dafür liefert u. a. eine Radiodokumentation des Deutschlandfunks vom 20. Juli 2010. Die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer der Grameen Bank aus Bangladesch, die darin porträtiert werden, sind ausnahmslos verschuldet. Sie verkaufen ihre kleinen Äcker und schicken ihre Kinder nicht in die Schule, sondern als Tagelöhner zur Feldarbeit, um die wöchentlichen Raten begleichen zu können. Das sind Auswirkungen, die mit der entwicklungspolitischen Zielsetzung der Armutsbekämpfung nur schwerlich in Einklang zu bringen sind. Der Dokumentation, die sich auf Daten von Wirtschaftswissenschaftlern und der staatlichen Aufsichtsbehörde für Mikrofinanzkredite stützt, zufolge gelingt es nur 5 bis 10 Prozent der Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer, sich mit Hilfe der Mikrokredite, auf die auch die Grameen Bank 20 Prozent Zinsen erhebt, aus der Armut zu befreien. Demgegenüber sind 70 Prozent der insgesamt 30 Millionen Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer in Bangladesch bei mehr als einem Institut verschuldet. Sogar wenn sie Opfer einer Naturkatastrophe sind und alles verloren haben, bestehen die Mitarbeiter der Mikrofinanzinstitute auf die Begleichung der wöchentlichen Ratenzahlungen.

Die Bundesregierung insistiert in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 17/2680), dass die von ihr geförderten Mikrofinanzinstitutionen (MFI) nachhaltig arbeiten. Unklar bleibt dabei jedoch, wie und ob die

deutsche Entwicklungszusammenarbeit zwischen sozialer Wirksamkeit einerseits und betriebswirtschaftlichen Erfolgen der Mikrofinanzinstitute andererseits unterscheidet, ob die Bundesregierung die soziale Wirksamkeit also direkt aus den betriebswirtschaftlichen Erfolgsdaten der MFI ableitet.

Bei aller Kritik darf nicht vergessen werden, dass es sehr erfolgreiche und für die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer nachhaltige Mikrokreditprojekte gibt, meist von kleineren Nichtregierungsorganisationen wie beispielsweise SODI (Solidaritätsdienst International e. V.). Diese sehen Mikrokredite als Mittel zur Armutsbekämpfung, nicht als Mittel der Gewinnerwirtschaftung an und legen sehr strenge Kriterien zur Kreditvergabe fest: niedrige Zinsen, lange Laufzeiten, Verwaltung durch zivilgesellschaftliche Institutionen, Kombination mit Anschubfinanzierung, Schulungen und kontinuierlicher Beratung, revolvierende Fonds.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der überwiegende Teil der weltweiten Mikrofinanzinstitutionen hält sich an strenge Grundprinzipien der Mikrofinanzierung. Millionen von Menschen profitieren hiervon jeden Tag. Mikrofinanzierung bleibt deshalb im Grundsatz ein Erfolgsmodell. Auch die Ergebnisse der neuesten wissenschaftlichen Studien bestätigen dies und zeichnen ein sehr differenziertes, überwiegend positives Bild (z. B. Karlan and Zinman (2008); Banerjee, Duflo et al. (2009); Morduch, Jonathan and David Roodman (2009); Dupas and Robinson (2008) sowie Ralf Radermacher (2009)).

Die Bundesregierung betont aber nochmals: Mikrofinanzierung ist weder eine Wunderwaffe noch ein Allheilmittel (s. auch Vorbemerkung der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 17/2680, S. 3). Sie ist Teil eines Gesamtansatzes zur Armutsreduzierung und Mikrofinanzierung ist nicht nur Kredit, auch Spar- und Versicherungsmöglichkeiten gehören hierzu.

Eine differenzierte Betrachtung macht deutlich: Wenn die Grundregeln der Mikrofinanzierung eingehalten werden, ist Mikrofinanzierung eine erfolgreiche Strategie zur Armutsbekämpfung: Die Betonung des Sparens gegenüber einem Kredit schützt vor Verschuldung und mobilisiert lokales Kapital. Gleichzeitig gilt aber auch: Aktuelle Herausforderungen müssen angegangen werden. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) fördert deshalb mit ihrem systemischen Ansatz Aufklärung, Regulierung und Effektivität des gesamten Finanzsektors. Im Mittelpunkt dieser Bemühungen stehen Standards für einen verantwortungsvollen Umgang nachhaltig operierender Finanzinstitutionen mit ihren Kunden, das sog. Responsible Finance. Die KfW Bankengruppe wendet bereits seit Jahren die strengen Prinzipien von Responsible Finance in allen Projekten an, darunter die Client Protection Principles, um Kunden vor Überschuldung und harschen Geschäftspraktiken zu schützen. Gleichzeitig unterstützt die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Partnerländer in einer adäquaten Regulierung von Mikrofinanzinstitutionen inklusive Konsumentenschutz. Darüber hinaus berät die GIZ Zentralbanken, Bildungs- und Finanzministerien in den Bereichen Konsumentenschutz und finanzielle Grundbildung auf nationaler Ebene.

1. Welche (Kredite/Zuschüsse) und wie viele Mittel erhielten bzw. erhalten Mikrofinanzinstitutionen (bitte detailliert den entsprechenden Instituten zuordnen) von oder durch die Bundesregierung (einschließlich der Mittel, die über den Kapitalmarkt aufgenommen und z. B. durch die KfW Bankengruppe als Mittlerin weitergeleitet werden)?

Das Mikrofinanzportfolio der KfW Entwicklungsbank betrug Ende 2009 2,1 Mrd. Euro für über 200 Vorhaben in rd. 60 Ländern. Davon stammen

264 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt, 274 Mio. Euro von Mandaten anderer Geber und 1,6 Mrd. Euro aus KfW-Mitteln. Die Gesamtfördersumme aller jemals durch die Bundesregierung geförderten Projekte der Mikrofinanzierung und Finanzsystementwicklung (laufende und abgeschlossene Projekte) beträgt ca. 2,7 Mrd. Euro (bis einschließlich 2009).

a) Wie, wann, mit welchen Mitteln und in welchem Umfang förderte bzw. fördert die Bundesregierung die Grameen Bank und MFI in Bangladesch?

Die Bundesregierung unterstützte die Grameen Bank von 1987 bis 1998 mit insgesamt drei Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) im Umfang von 24 Mio. Euro und zwei Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit (TZ) im Umfang von 13,2 Mio. Euro.

FZ-Mittel dienten unter anderem der Refinanzierung von Einzel- und Gemeinschaftskrediten für Einkommen schaffende Zwecke, Hausbaudarlehen, den Bau von Häusern im Rahmen eines Sturmflutrehabilitierungsprogramms und den Bau von Sturmflutschutzbauten, die Rehabilitierung und den Ausbau einer Fischfarm zur Verbesserung der Ernährungssituation und der Schaffung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Landlose. Der Großteil der TZ-Mittel diente der Kapazitätsentwicklung bei der Grameen Bank, übrige Mittel dienten einem Flutnothilfeprogramm.

Andere Mikrofinanzinstitutionen in Bangladesch unterstützte die Bundesregierung von 1995 bis 2005 mit drei Vorhaben der FZ im Gesamtvolumen von 21,4 Mio. Euro. Diese Mittel dienten folgenden Zwecken: über MFI der Bangladesh Small Industries and Commerce Bank Limited (BASIC Bank Limited) (5,5 Mio. Euro) sowie den Leasingunternehmen United Leasing Company (ULC) (5,5 Mio. Euro) und Industrial Development Leasing Company (IDLC) (4,3 Mio. Euro) zur Refinanzierung von Endkrediten und Leasingverträgen zur Investitionsförderung bei Klein- und Kleinstbetrieben; über die NRO Rangpur Dinajpur Rural Service (RDRS) (6,1 Mio. Euro) zur Durchführung von Einkommen schaffenden Trainingsmaßnahmen, Vergabe von Kleinkrediten sowie zum Bau von Trainingszentren im Nordwesten Bangladeschs.

Aus Garantien der KfW Bankengruppe zur Förderung des Mikrofinanzgeschäfts der NRO BRAC besteht derzeit noch eine Haftung der KfW Bankengruppe von bis zu 10 Mio. US-Dollar.

Über die Unterstützung privater Träger fördert die Bundesregierung ebenfalls Mikrofinanzierungen in Bangladesch. Für solche Vorhaben, die neben einer Kreditkomponente häufig auch Bildung und/oder Gesundheit fördern, wurden seit 1983 insgesamt 4,5 Mio. Euro bewilligt. Vorhaben im Umfang von 1,8 Mio. Euro befinden sich derzeit in der Umsetzung.

Zur Förderung der Verbreitung von Heimsolaranlagen (Solar Home Systems) und Biogasanlagen werden mit EZ-Mitteln in gegenwärtig durchgeführten Vorhaben auch Ratenkäufe zum Erwerb solcher Anlagen unterstützt. Der Umfang der hierfür eingesetzten FZ-Mittel beträgt ca. 22 Mio. Euro, aus der deutsch-niederländischen Partnerschaft Energising Development werden 8 Mio. Euro über die TZ zur Verfügung gestellt. Partner auf bangladeschischer Seite ist die Infrastructure Development Company Limited (IDCOL).

Über den in Bangladesch ansässigen Grameen Trust unterstützte die TZ bis 2003 auch den Aufbau ländlicher Bankensysteme in anderen Ländern im Umfang von 2,6 Mio. Euro.

b) Mit welchen Summen unterstützte bzw. unterstützt die KfW Bankengruppe/Bundesregierung MFI im indischen Andhra Pradesh (bitte aufschlüsseln nach Namen der MFI)?

Die Bundesregierung hat keine MFI in Andhra Pradesh direkt unterstützt.

c) In welcher Form und wie lange war bzw. ist die Bundesregierung am Aufbau der Mikrofinanzsysteme in Indien und Bangladesch beteiligt – zum Beispiel durch Berater, durch finanzielle oder technische Unterstützung (zentral und Bundesstaatsebene)?

Zu Bangladesch siehe Antwort zu Frage 1a.

In Indien unterstützt die Bundesregierung seit Ende der 1990er-Jahre im Rahmen der FZ Vorhaben im Bereich Mikrofinanzierung. Bis Ende 2010 wurden von der KfW Bankengruppe im Auftrag der Bundesregierung aus Marktmitteln zinsverbilligte Darlehen in Höhe von 85 Mio. Euro zur Refinanzierung von Mikrofinanzinstitutionen an die Small Industries Development Bank of India (SIDBI) zugesagt. Auch ein zinsverbilligtes Darlehen in Höhe von 130 Mio. Euro zur Reform der ländlichen Genossenschaftsbanken an die National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD) enthält Mikrofinanzelemente. Daneben hält die KfW Bankengruppe eine Förderbeteiligung an dem Mikrofinanzbeteiligungsfonds Lok Capital in Höhe von 1,98 Mio. Euro.

Im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit führte die GTZ/GIZ im Auftrag der Bundesregierung insgesamt drei Programme zur Unterstützung von MFI durch. Das Linkage-Banking-Programm (1998 bis 2004) beriet die NABARD zunächst bei der Anbindung von dörflichen Selbsthilfegruppen an den formalen Bankensektor. Dieses Programm wurde ab 2005 um eine Komponente zur Unterstützung der Reform des genossenschaftlichen Bankensektors ergänzt und bis 2008 als Rural-Financial-Systems-Development-Programm fortgesetzt. Dieses Programm wird seit 2009 als Rural-Financial-Institutions-Programm weitergeführt, das Ende 2013 auslaufen soll.

Wesentliche Elemente dieser Programme sind Capacity Building bei den beteiligten indischen Akteuren, die Entwicklung von Schulungs- und Zertifizierungssystemen für die verschiedenen Institutionen und Organe des genossenschaftlichen Kreditwesens in Indien sowie die Unterstützung bei der Verbesserung des Finanzmanagements etwa durch geeignete Prüfsysteme.

Über die Unterstützung privater Träger fördert die Bundesregierung ebenfalls Mikrofinanzierungen in Indien. Für solche Vorhaben, die neben einer Kreditkomponente häufig auch andere Aspekte fördern, wurden seit 1979 insgesamt 3,2 Mio. Euro bewilligt. Vorhaben im Umfang von 1 Mio. Euro befinden sich derzeit in der Umsetzung.

2. Gedenkt die Bundesregierung, dem Vorwurf der Veruntreuung von Steuergeldern durch die Grameen Bank nachzugehen?

a) Wenn ja, wann, und mit welchen Mitteln?

b) Wenn ja, welche rechtlichen Schritte sind vorgesehen?

c) Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung ist den in einer Fernsehdokumentation erhobenen Vorwürfen, die Grameen Bank habe Gebermittel nicht vereinbarungsgemäß genutzt, detailliert nachgegangen. Sie ist in diesem Zusammenhang auch mit der norwegischen Regierung in Kontakt getreten. Aus auf der Grundlage eigener Akten, Prüfberichte und herangezogener Informationen durchgeführten Überprüfungen ist eine Fehlverwendung deutscher EZ-Mittel nicht ersichtlich. Die Bundes-

regierung teilt insofern die entsprechende Einschätzung der norwegischen Regierung in dem vom norwegischen Außenministerium veröffentlichten Untersuchungsbericht. Rechtliche Schritte sind daher nicht vorgesehen.

3. Wie hoch sind angesichts des Umstandes, dass für die Bereitstellung der nötigen Finanzarchitektur und der für die Abwicklung des Mikrokreditwesens notwendigen Infrastruktur bis Ende 2009 von deutscher Seite 2,7 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt wurden, demgegenüber die Summen, die die Bundesregierung direkt zur Förderung des Bildungs- und Gesundheitssektors in den Entwicklungsländern aufbringt?

Für den Gesundheitssektor hat die Bundesregierung zwischen 1980 und 2009 Gesamtmittel in Höhe von 4,7 Mrd. Euro im Rahmen ihrer bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt. Für den Bildungssektor beläuft sich die Gesamtsumme bilateraler Fördermittel seit dem Jahr 2002 auf 7,4 Mrd. Euro.

4. a) Sind der Bundesregierung ähnliche wie die im Deutschlandfunk geschilderten Fälle bekannt, in denen Kreditnehmer zur Begleichung ihrer Raten Ackerland verkaufen mussten?

   b) Wenn ja, in welchen Ländern und bei welchen MFI?

In keinem von der deutschen EZ geförderten Projekt sind Vorfälle wie der Verkauf des Ackerlandes oder das „house breaking“ bekannt. Verantwortungsvolle Mikrofinanzierung, wie sie von Deutschland gefördert wird, setzt an den Problemen der armen Menschen an und orientiert sich an ihren Einkommensstrukturen (Cash Flow). Dies erhöht auch die Rückzahlungsquote. Eine Vernachlässigung der Rückzahlungsfähigkeit ist dagegen inakzeptabel. Gute Mikrofinanzierung betont das Sparen, ist reguliert und transparent.

5. a) Was sind nach Ansicht der Bundesregierung „marktkonforme Kreditzinsen“ (Bundestagsdrucksache 17/2680)?

Marktkonforme Zinsen decken die Kosten von Mikrofinanzinstitutionen ab, so dass diese nachhaltig wirtschaften und daraus sämtliche Kosten begleichen können. Kreditzinsen setzen sich zusammen aus den Kosten der Refinanzierung für MFI, Ausgaben für Kreditausfälle, Betriebskosten (Personal, Infrastruktur, Administration) und Gewinn. Gemäß dem unabhängigen Think Tank CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) betragen die weltweiten durchschnittlichen Zinssätze für nachhaltig wirtschaftende MFI zwischen 24 und 28 Prozent (CGAP, Auswahl: 555 Mix-Market-registrierte MFI). Dieses Zinsniveau ist jedoch kein Selbstzweck, sondern spiegelt starke Informationsasymmetrien und hohe Transaktionskosten im Vergleich zur geringen Kredithöhe wider. Gleichzeitig gilt aber auch, dass hohe Zinssätze nicht gerechtfertigt sind, wenn diese auf internen Ineffizienzen oder einem geringen Wettbewerbsniveau beruhen und nicht hohen Transaktionskosten geschuldet sind.

   b) Wie definiert die Bundesregierung demgegenüber die von ihr kritisierte „kurzfristige Rendite“ (siehe Bundestagsdrucksache 17/2680)?

Werden sehr hohe Überschussrenditen an Kapitalgeber ausgeschüttet, wird Mikrofinanzierung als Anlageklasse missbraucht und dient nicht der Erreichung entwicklungspolitisch wichtiger Wirkungen. Hier unterstellen wir kurzfristige Renditeziele, denen wir aus entwicklungspolitischer Sicht kritisch gegenüberstehen.

c) Was wäre demnach eine „angemessene Rendite“?

Eine „angemessene“ Rendite, wie sie bei nachhaltigen MFI real vorliegt, ist stark vom regionalen Kontext abhängig. Empirisch ist festzustellen, dass nachhaltig wirtschaftende MFI ihre Kreditzinsen im Laufe ihrer Operationstätigkeit senken – im Durchschnitt um 2,3 Prozentpunkte pro Jahr (CGAP). Gleichzeitig ist eine angemessene Rendite die Voraussetzung dafür, externes Kapital zur Refinanzierung zu gewinnen, falls die Ersparnismobilisierung nicht ausreicht. MFI, welche nicht profitabel arbeiten, sind hingegen auf eine kontinuierliche Subventionierung entweder durch den Staat oder durch internationale Geber angewiesen: Erstens ist dies nicht nachhaltig, da Subventionen zeitlich begrenzt und damit endlich sind. Zweitens leiden rein subventionierte MFI, da sie nicht nachhaltig wirtschaften, unter operativer Ineffizienz, mangelnden Skaleneffekten, fehlender Wettbewerbsfähigkeit und hohen administrativen Kosten.

Im weltweiten Durchschnitt beläuft sich die Rendite (hier definiert als Gewinne nach Steuern) von nachhaltigen MFI auf 6 Prozent ihres Kreditportfolios, allerdings regional- und kontextabhängig mit einer gewissen Schwankungsbreite (Auswahl: 175 Mix-Market-Institutionen).

d) Warum fördert die Bundesregierung keine „von den Marktkonditionen abweichende Zinssubventionierung von Endkreditnehmern“ (Bundestagsdrucksache 17/2680, Antwort zu Frage 11)?

Zinssubventionen für Endkreditnehmer sind nicht förderlich für die Armutsreduzierung und Entwicklungsfinanzierung. Sie wirken entwicklungspolitisch kontraproduktiv. In der internationalen Gemeinschaft setzte sich innerhalb der letzten 30 Jahre anhand zahlreicher Erfahrungen und empirischer Studien die Erkenntnis durch, dass subventionierte Kredite zu Kreditausfällen und Dekapitalisierung, Rationierung, Einschränkung der Dienstleistungen, Fehlallokationen und unerwünschten Einkommenstransfers führen, welche die Verarmung niedriger Einkommensgruppen nur noch beschleunigen.

Im Gegensatz zu einer direkten Subventionierung der Endkreditnehmer kann eine subventionierte Finanzierung der Finanzinfrastruktur (Kreditinformationsbüros, Bankakademien, Greenfielding etc.) sinnvoll sein. Darüber hinaus kann es auch sinnvoll sein, MFI dort zu finanzieren, wo extreme Risikofaktoren (z. B. politisch oder rechtlich) vorliegen.

6. a) Auf welcher Grundlage kommt die Bundesregierung zu ihrer in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/2680 formulierten Annahme, dass Selbsthilfegruppen in Indien, die durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt werden, die „absolute Armutsrate der Teilnehmer von 50 auf 30 Prozent“ reduzieren konnten?

Diese Einschätzung beruht im Wesentlichen auf Studien des National Council of Applied Economic Research (NCAER, Neu Delhi) zu den Wirkungen des Linkage-Banking-Programms (z. B. NCAER 2008, Impact and sustainability of SHG Bank Linkage Programme, New Delhi) und auf Wirkungsstudien zum Thema, die die frühere GTZ in Kooperation mit der indischen Regierung im Rahmen der o. g. Vorhaben erstellt hat.

b) Wer führt in Indien – und in den anderen Partnerländern für Mikrofinanzprogramme – die Evaluierung der MFI-Projekte durch, die durch die Bundesregierung gefördert werden?

Alle Projektevaluierungen werden im Auftrag des BMZ als unabhängige Evaluierungen durchgeführt.

Die Evaluierungen der MFI-Projekte werden, soweit es sich um Vorhaben der FZ handelt, von der unabhängigen Evaluierungseinheit FZ-E der KfW Bankengruppe durchgeführt. Seitens der TZ werden die Evaluierungen durch die Stabsstelle Evaluierung der GTZ/GIZ in Auftrag gegeben. Die deutschen MFI-Projekte waren und sind zudem Gegenstand von Evaluierungen und wissenschaftlichen Untersuchungen durch andere EZ-Organisationen und Universitäten.

Über private Träger umgesetzte Mikrofinanzprogramme werden mit den von diesen Trägern etablierten Mechanismen evaluiert.

c) Wie groß ist der Anteil der externen, wie groß der Anteil der internen Untersuchungen, auf die sich die Bundesregierung in ihrer Einschätzung bezieht (Indien und weltweit)?

Die Bundesregierung bezieht sich bei ihrer fachlichen Einschätzung sowohl auf die Untersuchungen anerkannter Sachverständiger und renommierter wissenschaftlicher Institutionen als auch auf interne unabhängige Untersuchungen, welche die beteiligten Durchführungsorganisationen wie GTZ/GIZ oder KfW Bankengruppe über ihre Evaluierungseinheiten im Auftrag der Bundesregierung veranlasst haben. Die Bundesregierung führt jedoch nicht Buch über die Anzahl oder den geografischen Ursprung der bei der Meinungsbildung jeweils zu Rate gezogenen Quellen.

d) Wie werden die Evaluationen durchgeführt (bitte mit Angaben über Quellen, Zeiträume, Buchhaltungsdaten, Feldrecherche, betriebswirtschaftliche Eckdaten, soziale Wirksamkeit etc.)?

Unabhängige Evaluierungen von TZ- und FZ-Programmen werden von externen und unabhängigen Gutachtern bzw. qualifizierten Beratungsunternehmen durchgeführt. Dabei erfolgt eine interne Qualitätssicherung bei der GIZ z. B. durch deren Stabsstelle Evaluierung, bei der KfW Bankengruppe durch die unabhängige Evaluierungseinheit FZ-E.

Methodisch kommen die unabhängigen Evaluierungen den folgenden Vorgaben nach:

Sämtliche Bewertungskriterien müssen sich streng an den entsprechenden OECD-DAC-Kriterien orientieren (Relevanz, Effektivität, Wirkung, Effizienz und Nachhaltigkeit).

Die Studien werden in einem Methodenmix durchgeführt (z. B. Verwendung von qualitativen und quantitativen Datenerhebungs- und Auswertungsmethoden), möglichst unter Einbeziehung von Vergleichs- bzw. Kontrollgruppen (quasi-experimentelle und experimentelle Designs).

Eine intensive Feldrecherche vor Ort ist ein grundlegender Bestandteil jeder unabhängigen Evaluierung, wobei die Gutachter durchschnittlich 18 Tage vor Ort sind.

Die Wirksamkeitsmessung erfolgt auf Zielgruppenebene und vergleicht die im Programm festgelegten Indikatoren mit dem Status quo.

7. Sind die Client Protection Principles der CGAP (Consultative Group to Assist the Poor), die die deutsche Entwicklungspolitik mit entwickelt hat, bindend?

Die Client Protection Principles sind Prinzipien, zu denen sich MFI freiwillig verpflichten. Viele MFI haben sich zu diesen Prinzipien inzwischen ausdrücklich bekannt, andere praktizieren sie ohnehin, d. h. auch ohne explizites „Commitment“. Allerdings stellen sie keine verbindlichen Rechtsnormen dar; sie können nicht „eingeklagt“ werden. Sie verstehen sich als Selbstregulierung der Mikrofinanzindustrie in Ergänzung zu rechtlich verbindlichen Normen, die in dieser Form in vielen Ländern noch nicht existieren. Damit können dann Erfahrungen gesammelt und Standards gesetzt werden, die für eine angemessene Regulierung hilfreich sind. Die deutsche Entwicklungspolitik fördert diese Prinzipien auf allen Ebenen und unterstützt MFI dabei, sie einzuhalten. Die Prinzipien einzuhalten (oder nicht), ist kein Tatbestand mit klaren Grenzen. Vielmehr werden schrittweise Verbesserungen angestrebt. Allerdings ist eine Förderung von MFI bei grober Missachtung der Client Protection Principles ausgeschlossen.

8. Mit welchen Mitteln „achtet (die deutsche Entwicklungszusammenarbeit) darauf, dass die Client Protection Principles in allen MFI umgesetzt werden“ (Zitat auf Bundestagsdrucksache 17/2680, Antwort zu Frage 9)?

Bei den Partner-MFI der deutschen EZ wird bereits in einem frühen Stadium, spätestens aber im Rahmen der Projektprüfung, auf die Umsetzung der Client Protection Principles geachtet. Dies geschieht u. a. mittels einer diesbezüglichen Checkliste, die die KfW Entwicklungsbank erarbeitet hat. Ferner bestehen Handreichungen für den Dialog zur Einführung/Stärkung von Kreditbüros. Bei allen anderen (nicht Partner-)MFI im Sektor ist ein direktes Einwirken nicht möglich, so dass hier nur die Option bleibt, über die Stärkung der Bankenaufsicht, der Zentralbanken etc. für förderliche Rahmenbedingungen zu sorgen, die dazu beitragen, dass die Prinzipien effektiv umgesetzt werden. Dies genau ist Bestandteil des sektorpolitischen Dialogs mit Aufsichtsbehörden, Zentralbanken und den MFI selbst.

9. Welche Sanktionsmechanismen stehen zur Verfügung, um MFI zur Rechenschaft zu ziehen, die die Client Protection Principles missachten?

Zunächst bleibt festzuhalten, dass keine Partner-MFI der deutschen EZ aufgrund der guten Vorauswahl und der Fördermaßnahmen auf allen Ebenen des Finanzsektors die Prinzipien missachtet. Darüber hinaus sind die Client Protection Principles keine spezifische Vorgabe der internationalen Geber, sondern im ureigensten Interesse nachhaltig operierender MFI, da ihre Missachtung zu deutlich höheren Kreditrisiken führt. Dennoch werden alle von der deutschen EZ unterstützten MFI zur Einhaltung guter Praktiken verpflichtet. Sollten wider Erwarten Informationen über kritikwürdige Praktiken auftauchen, würde sofort reagiert und die MFI würden zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen aufgefordert.

10. Inwiefern beteiligt sich die Bundesregierung an der Diskussion, die Folgen der Mikrokreditkrise einzudämmen?

Die aktuelle Mikrofinanzkrise im indischen Bundesstaat Andhra Pradesh ist ein Sonderfall, welcher nicht auf den Mikrofinanzsektor in Indien und erst recht nicht weltweit übertragen werden kann. Die Mikrofinanzkrise in Südindien ist

spezifischen Strukturen geschuldet: In den betroffenen Institutionen wurden die Kernprinzipien der Mikrofinanzierung missachtet. Es gibt ferner Informationen über fahrlässige Kreditvergabe und Missachtung sozialer Gruppenstrukturen. In dieser Situation hätten viele Menschen nie einen Kredit erhalten dürfen. Allerdings stammen nur 11 Prozent der Kredite in Andhra Pradesh von Mikrofinanzinstitutionen. Die Mehrzahl der Kredite stammt aus informellen Kreditquellen, von staatlich subventionierten Institutionen und von kommerziellen Banken. Eine bessere Regulierung hätte Fehlentwicklungen kontrolliert und Sanktionen durchgesetzt. In diesem Zusammenhang ist wichtig: Der überwiegende Teil der internationalen MFI – auch die Mehrzahl der MFI in Andhra Pradesh – hält sich an strenge Grundprinzipien der Mikrofinanzierung.

Mit Blick auf die Gründe der aktuellen Mikrofinanzkrise in Andhra Pradesh (insbesondere Mehrfachkreditaufnahme, Überhitzungstendenzen) unterstreicht die deutsche Entwicklungspolitik die Notwendigkeit adäquater Regulierung, qualitativ hochwertiger Finanzdienstleistungen und das verantwortungsvolle Verhalten aller Akteure, das sog. Responsible Finance.

11. Setzt sich die Bundesregierung für eine gesetzlich verbindliche Regulierung des Mikrofinanzsektors ein?

Ja. Der Aufbau stabiler und transparenter Finanzsysteme inklusive Mikrofinanzsysteme, einschließlich ihrer angemessenen Regulierung, ist ein wichtiges Ziel der deutschen Entwicklungspolitik.

Wenn ja, inwiefern?

Im Rahmen der deutschen EZ werden Zentralbanken und Finanzministerien zur Regulierung und Überwachung des gesamten Finanzsektors und des Mikrofinanzbereiches in ca. 30 Ländern weltweit, darunter in China, Indien, Indonesien, Ghana, Nigeria, Uganda, Senegal, Namibia, Jemen, Mosambik und in einigen zentralasiatischen Staaten, sowie in überregionalen Projekten in Afrika beraten. Auch auf internationaler Ebene, z. B. im G20-Prozess, setzt sich Deutschland für eine engere Zusammenarbeit mit den internationalen Regulierungsbehörden ein, um Gesetze im Bankbereich auch auf den Mikrofinanzsektor anzuwenden (z. B. Basel Committee of Banking Supervision – BCBS). Im Rahmen der FZ sind die regulatorischen Rahmenbedingungen regelmäßig integraler Bestandteil des sektorpolitischen Dialogs mit Zentralbanken und der Bankenaufsicht.

Wenn nein, warum nicht?

Siehe Antwort zu Frage 11.

12. Sind die Auskünfte der Kreditinformationsbüros (hierzulande: SCHUFA Holding AG), die die Bundesregierung in Entwicklungsländern anregt, für die MFI in dem Sinne bindend, dass dort als überschuldet registrierte Kreditnehmer keine weiteren Kredite mehr erhalten dürfen?

Kreditinformationsbüros werden mit dem Sinn und Zweck etabliert, finanzielle Daten über Kunden (sowohl Individuen wie Firmen) zu sammeln und für einen transparenten Austausch aufzubereiten. Kundenprofile werden sowohl der Zentralbank als auch anderen, lizenzierten Finanzinstitutionen bereitgestellt. MFI werden über die Zahlungsfähigkeit ihrer Kunden und deren Kredithistorie aufgeklärt und entscheiden anhand dieser verfügbaren Informationen über eine Kreditvergabe. Die Vermeidung der Mehrfachkreditvergabe und Überschul-

dung ist somit das eigentliche Ziel von Kreditinformationsbüros. Dies ist insofern bindend, als dass Kunden mit einer negativen Kredithistorie die Kosten für Kreditausfälle in die Höhe treiben und Banken so zum Verzicht der Mehrfachvergabe von Krediten zwingen.

13. Befürwortet die Bundesregierung eine gesetzliche Obergrenze für Zinsen in Ländern wie Mexiko und Indien, wo MFI zum Teil exorbitante Zinsen erheben (Antwort bitte mit Begründung)?

Zinshöchstgrenzen für Kredite ziehen in aller Regel Sparzinsen unter der Inflationsrate nach sich, erschweren die Ersparnismobilisierung und tragen zur weiteren Verarmung ärmerer Sparer bei. Generell gehören Zinsobergrenzen deshalb nicht zum Instrumentarium der deutschen EZ. Inwiefern eine gesetzliche Regelung von Zinsobergrenzen sinnvoll ist, hängt vom jeweiligen Landeskontext ab; die bisherigen Erfahrungen hiermit waren negativ. Je risikoreicher das Umfeld, desto höher liegen die angemessenen Zinsen.

14. Hält die Bundesregierung eine gesetzliche Begrenzung der Zinssätze auf maximal 100 Prozent jährlich – wie von der Bundesstaatsregierung in Andhra Pradesh als Reaktion auf die Krise verabschiedet – für ausreichend (siehe http://indiamicrofinance.com)?

Zinsobergrenzen sind Eingriffe in den Finanzmarkt und können zu Marktverzerrungen führen. Angemessene Höchstgrenzen sind deshalb schwierig zu bestimmen. Diese hingen z. B. auch von der makroökonomischen Situation (Inflationsrate) und der spezifischen Struktur des Finanzsektors ab. Als generelle Regel lässt sich festhalten: Je größer der Wettbewerb, je geringer die Inflationsrate, je standardisierter das Kreditprodukt und damit je geringer die Transaktionskosten, umso strengere Anforderungen wären an die Höhe des Effektivzinses zu stellen. Von vornherein eine Zinsbegrenzung staatlich festzulegen, ist hingegen nicht zielführend, da die Angemessenheit einer solchen vorab kaum seriös beurteilt werden kann. Zinssätze von real bis zu 100 Prozent p. a. bezeugen jedoch die Funktionsunfähigkeit eines Finanzsystems, die Ineffizienzen einer Finanzinstitution oder schlicht einen Wucherzins und sind für transparent wirtschaftende MFI inadäquat.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333